Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
vom 20. Mai 2021 [1]

Rechtssache C-836/19

Toropet Ltd.
gegen
Landkreis Greiz

(Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Gera [Deutschland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Öffentliche Gesundheit – Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte – Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 – Art. 7 Abs. 1 – Einstufung nach dem Grad der für die Gesundheit von Mensch und Tier ausgehenden Gefahr – Art. 10 Buchst. a und f – Material der Kategorie 3 – Zersetzung, Verderb und Vorliegen von Fremdkörpern im Material – Verpflichtung zur Umstufung in Material der Kategorie 2 – Art. 9 Buchst. h – Art. 4 Abs. 1 und 2 – Pflicht der Unternehmer, die Sammlung zur Verwendung oder Beseitigung tierischer Nebenprodukte zu kontrollieren“

I. Einleitung

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Gera (Deutschland) betrifft die Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 [2] über tierische Nebenprodukte, insbesondere die Neueinstufung tierischer Nebenprodukte, die die Anforderungen der Kategorie, in die sie ursprünglich eingestuft wurden, nicht mehr erfüllen, in eine niedrigere Kategorie.

2. Dieses Ersuchen ergeht in einem Rechtsstreit zwischen der Toropet Ltd. und dem Landkreis Greiz (Deutschland), in dem es um dessen Entscheidung geht, bestimmte tierische Nebenprodukte der Kategorie 3 in die Kategorie 2 umzustufen und anschließend zu entsorgen, und zwar mit der Begründung, dass sie durch Schimmel, Verwesung und Fremdkörper verändert seien.

[1] Originalsprache: Französisch.

[2] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 (Verordnung über tierische Nebenprodukte) (ABl. 2009, L 300, S. 1).

3. Aus den nachstehenden Gründen bin ich der Ansicht, dass tierische Nebenprodukte, die ursprünglich in die Kategorie 3 eingestuft waren und infolge von Zersetzung oder Verderb oder Vermischung mit Fremdkörpern nicht mehr dem mit dieser Kategorie verbundenen Risikograd entsprechen, in die niedrigere Kategorie umgestuft werden müssen [3].

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Verordnung Nr. 1069/2009

4. In den Erwägungsgründen 11, 29 und 38 der Verordnung Nr. 1069/2009 heißt es:

„(11) … Die Hauptziele der Vorschriften über tierische Nebenprodukte, also die Begrenzung von Risiken für die Gesundheit von Mensch und Tier und der Schutz der Sicherheit der Lebensmittel- und Futtermittelkette, sollten klar formuliert werden. Die Vorschriften der vorliegenden Verordnung sollten es ermöglichen, die genannten Ziele zu erreichen.

…

(29) Tierische Nebenprodukte und Folgeprodukte sollten auf der Grundlage von Risikobewertungen in drei Kategorien eingeteilt werden, die ihre Gefahr für die Gesundheit von Mensch und Tier widerspiegeln. Tierische Nebenprodukte und Folgeprodukte mit hohem Risiko sollten nur für Zwecke außerhalb der Futtermittelkette verwendet werden; deren Nutzung sollte bei geringerem Risiko unter sicheren Bedingungen erlaubt werden.

…

(38) Tierische Nebenprodukte sollten nur verwendet werden, wenn die Risiken für die Gesundheit von Mensch und Tier im Zuge ihrer Verarbeitung und des Inverkehrbringens von Folgeprodukten verringert werden, die auf der Grundlage tierischer Nebenprodukte hergestellt wurden. Ist dies nicht möglich, so sollten die tierischen Nebenprodukte unter sicheren Bedingungen beseitigt werden. … In der Regel sollten die Optionen für eine höhere Risikokategorie auch für geringere Risikokategorien möglich sein, es sei denn, besondere Erwägungen gelten im Hinblick auf das mit bestimmten tierischen Nebenprodukten verbundene Risiko.“

5. Art. 2 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung sieht vor:

„(1) Diese Verordnung gilt für:

a) tierische Nebenprodukte und ihre Folgeprodukte, die gemäß dem Gemeinschaftsrecht vom Verzehr ausgeschlossen sind, …

…“

[3] Die niedrigeren Kategorien sind die Kategorien 1 und 2, die Materialien mit hohem Risiko umfassen und strengeren Anforderungen unterliegen. Aus dem Vorlagebeschluss geht hervor, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Materialien kein Material der Kategorie 1, d. h. der höchsten Risikokategorie, enthalten, so dass eine Umstufung in die Kategorie 2 vorgenommen wurde.

6. Art. 4 („Ausgangspunkt in der Herstellungskette und Pflichten“) Abs. 1 und 2 der Verordnung bestimmt:

„(1) Sobald die Unternehmer tierische Nebenprodukte oder Folgeprodukte herstellen, die in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen, kennzeichnen sie diese und gewährleisten, dass sie in Übereinstimmung mit dieser Verordnung behandelt werden (Ausgangspunkt).

(2) Die Unternehmer stellen in allen Phasen der Sammlung, des Transports, der Handhabung, der Verarbeitung, der Umwandlung, der Bearbeitung, der Lagerung, des Inverkehrbringens, des Vertriebs, der Verwendung und Entsorgung in den unter ihrer Kontrolle stehenden Unternehmen sicher, dass tierische Nebenprodukte und Folgeprodukte den Anforderungen dieser Verordnung, die für ihre Aktivitäten von Bedeutung sind, gerecht werden.“

7. Art. 7 („Kategorisierung tierischer Nebenprodukte und ihrer Folgeprodukte“) Abs. 1 der Verordnung lautet:

„Tierische Nebenprodukte sind nach dem Grad der von ihnen ausgehenden Gefahr für die Gesundheit von Mensch und Tier gemäß den in den Artikeln 8, 9 und 10 festgelegten Listen in spezifische Kategorien einzustufen.“

8. Art. 9 („Material der Kategorie 2“) Buchst. d und h der Verordnung Nr. 1069/2009 bestimmt:

„Material der Kategorie 2 umfasst folgende tierische Nebenprodukte:

…

d) Erzeugnisse tierischen Ursprungs, die aufgrund des Vorliegens von Fremdkörpern als für den menschlichen Verzehr nicht geeignet erklärt wurden;

…

h) andere tierische Nebenprodukte als Material der Kategorie 1 oder der Kategorie 3.“

9. Art. 10 („Material der Kategorie 3“) Buchst. a und f der Verordnung lauten:

„Material der Kategorie 3 umfasst folgende tierische Nebenprodukte:

a) Schlachtkörper und Teile von geschlachteten Tieren oder im Fall von getötetem Wild ganze Körper oder Teile von toten Tieren, die gemäß den Gemeinschaftsvorschriften genusstauglich, jedoch aus kommerziellen Gründen nicht dafür bestimmt sind;

…

f) Erzeugnisse tierischen Ursprungs oder Lebensmittel, die Produkte tierischen Ursprungs enthalten, die nicht mehr zum menschlichen Verzehr aus kommerziellen Gründen oder aufgrund von Herstellungs- oder Verpackungsmängeln oder Mängeln, von denen keine Gefahr für die Gesundheit von Mensch oder Tier ausgeht, bestimmt sind;

…“

10. In Art. 14 („Beseitigung und Verwendung von Material der Kategorie 3“) der Verordnung heißt es:

„Material der Kategorie 3 ist

a) mit oder ohne vorherige Verarbeitung als Abfall durch Verbrennung zu beseitigen;

b) mit oder ohne vorherige Verarbeitung durch Mitverbrennung zu verwerten oder zu beseitigen, wenn es sich bei dem Material der Kategorie 3 um Abfall handelt;

c) in einer genehmigten Deponie nach Verarbeitung zu beseitigen;

d) zu verarbeiten, außer wenn es sich um Material der Kategorie 3 handelt, das sich durch Zersetzung oder Verderb so verändert hat, dass es durch dieses Produkt eine unannehmbare Gefahr für die Gesundheit von Mensch oder Tier darstellt, …

…“

11. Art. 15 Abs. 1 der Verordnung sieht vor:

„Maßnahmen zur Durchführung dieses Abschnitts können bezogen auf Folgendes festgelegt werden:

…

k) der Grad der Gefahr für die Gesundheit von Mensch und Tier in Bezug auf bestimmtes Material, das gemäß Artikel 14 Buchstabe d als unannehmbar gilt.

…“

12. Art. 25 Abs. 1 Buchst. e der Verordnung Nr. 1069/2009 sieht vor:

„(1) Die Unternehmer sorgen dafür, dass die ihrer Kontrolle unterstehenden Anlagen oder Betriebe, die die Tätigkeiten gemäß Artikel 24 Absatz 1 Buchstaben a und h durchführen:

…

e) über geeignete Vorkehrungen für die Reinigung und die Desinfektion von Containern und Fahrzeugen verfügen, um Risiken einer Kontamination zu vermeiden.“

13. Art. 28 („Eigenkontrollen“) dieser Verordnung bestimmt:

„Die Unternehmer richten in ihren Anlagen oder Betrieben Eigenkontrollen zur Überwachung der Einhaltung dieser Verordnung ein, führen sie durch und halten sie aufrecht. Sie stellen sicher, dass keine tierischen Nebenprodukte oder Folgeprodukte, bei denen der Verdacht besteht oder bekannt ist, dass sie dieser Verordnung nicht entsprechen, die Anlage oder den Betrieb verlassen, außer zur Beseitigung.“

2. Verordnung (EU) Nr. 142/2011

14. Anhang IV Kapitel 1 Abschnitt 4 Nr. 3 der Verordnung (EU) Nr. 142/2011 [4] lautet:

„Betriebe für die Verarbeitung von Material der Kategorie 3 müssen über eine Einrichtung zur Kontrolle auf Vorhandensein von Fremdkörpern, wie etwa Verpackungsmaterial oder Metallteile, in den tierischen Nebenprodukten oder Folgeprodukten verfügen, wenn sie Material verarbeiten, das zur Verfütterung bestimmt ist. Solche Fremdkörper sind vor oder während der Verarbeitung zu entfernen."

3. Verordnung (EG) Nr. 178/2002

15. Art. 14 Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 [5] bestimmt:

„Bei der Entscheidung der Frage, ob ein Lebensmittel für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet ist, ist zu berücksichtigen, ob das Lebensmittel infolge einer durch Fremdstoffe oder auf andere Weise bewirkten Kontamination, durch Fäulnis, Verderb oder Zersetzung ausgehend von dem beabsichtigten Verwendungszweck nicht für den Verzehr durch den Menschen inakzeptabel geworden ist."

B. Deutsches Recht

16. § 1 („Geltungsbereich") des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes vom 25. Januar 2004 (BGBl. 2004 I S. 82) in der Fassung vom 4. August 2016 (BGBl. 2016 I 1966) (im Folgenden: TierNebG) lautet:

„Dieses Gesetz dient der Durchführung der Verordnung … Nr. 1069/2009 …, die zuletzt durch die Verordnung (EU) Nr. 1385/2013 [des Rates vom 17. Dezember 2013] (ABl. [2013,] L 354 …, S. 86) geändert worden ist, und der in ihrem Rahmen oder zu ihrer Durchführung erlassenen unmittelbar geltenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union."

17. § 3 TierNebG sieht die Pflicht zur Beseitigung bestimmter tierischer Nebenprodukte vor, während § 12 TierNebG sich auf die Überwachung der Einhaltung der nationalen und unionsrechtlichen Rechtsvorschriften in dem durch die Verordnung Nr. 1069/2009 geregelten Bereich bezieht.

18. Im Thüringer Ausführungsgesetz zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz vom 10. Juni 2005 (Thür. GVBl. 2005, S. 224) und in der Thüringer Verordnung über die Einzugsbereiche nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz vom 11. Oktober 2005 (Thür. GVBl. 2005, S. 355) ist geregelt, welche Körperschaften für die Beseitigung der tierischen

[4] Verordnung der Kommission vom 25. Februar 2011 zur Durchführung der Verordnung Nr. 1069/2009 sowie zur Durchführung der Richtlinie 97/78/EG des Rates hinsichtlich bestimmter gemäß der genannten Richtlinie von Veterinärkontrollen an der Grenze befreiter Proben und Waren (ABl. 2011, L 54, S. 1).

[5] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. 2002, L 31, S. 1).

Nebenprodukte der Kategorien 1 und 2 zuständig sind und in welchen Einzugsbereichen sie die genannten Nebenprodukte abzuholen, zu sammeln, zu befördern, zu lagern, zu behandeln, zu verarbeiten oder zu beseitigen haben [6].

III. Ausgangsrechtsstreit, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

19. Die Toropet Ltd. verarbeitet und vertreibt tierische Nebenprodukte u. a. an Hersteller von Tiernahrung, Verwerter von Tierfett und Biogasanlagen. Ihr Betrieb ist nach der Verordnung Nr. 1069/2009 als Zwischenbehandlungsbetrieb für Material der Kategorie 3 zugelassen. Der Betrieb ist außerdem als Transporteur für tierische Nebenprodukte registriert.

20. Am 23. Januar 2018 stellte der Landkreis Greiz bei einer behördlichen Kontrolle in diesem Zwischenbetrieb in 38 Palettenboxen (allgemein als Paloxen bezeichnet) mit tierischen Nebenprodukten der Kategorie 3 Schimmel, Verwesung und Fremdkörper fest. In Anbetracht dessen stufte der Landkreis Greiz das Material in die Kategorie 2 um und ordnete im Rahmen einer Ersatzvornahme die sofortige Entsorgung der 38 Paloxen an, die noch am selben Tag durchgeführt wurde. Die dafür anfallenden Kosten in Höhe von 2 346,17 Euro wurden Toropet in Rechnung gestellt.

21. Der Landkreis Greiz bestätigte diese Anordnung mit Bescheid vom 25. Januar 2018, in dem er ausführte, dass das fragliche Material aufgrund der Mängel in Form von Schimmel, Verwesung und Fremdkörpern nicht mehr in die Kategorie 3, sondern nur noch in die Kategorie 2 eingestuft werden könne. Weder Toropet noch ihr Geschäftspartner, der die Verarbeitung dieses Materials übernehmen sollte, sei jedoch zum Umgang mit Material der Kategorie 2 zugelassen. Außerdem sei es mangels eines gesonderten Kühlraums nicht möglich gewesen, die fraglichen Materialien vor Ort zu lagern, bis eine einvernehmliche Lösung hätte herbeigeführt werden können.

22. Am 9. Oktober 2018 erhob Toropet beim Verwaltungsgericht Gera eine Feststellungsklage auf Aufhebung des behördlichen Bescheids vom 25. Januar 2018.

23. Mit ihrer Klage rügt Toropet, dass der Landkreis Greiz das in Rede stehende Material fehlerhaft in die Kategorie 2 eingestuft habe, ohne eine wissenschaftliche Untersuchung vorzunehmen. Die Bewertung des Materials als verdorben, verwest oder verschimmelt sei nicht gerechtfertigt gewesen. Die Veterinärmedizinerinnen des Landkreises Greiz hätten darauf abgestellt, ob die Waren genusstauglich, d. h. für den menschlichen Verzehr geeignet, seien. Dieser Maßstab überspanne die Vorschrift des Art. 10 der Verordnung Nr. 1069/2009.

24. Aus Art. 14 Buchst. d der Verordnung Nr. 1069/2009 gehe hervor, dass die Zersetzung und der Verderb tierischer Nebenprodukte nicht zu einer Einstufung in eine niedrigere Kategorie berechtigten, weil eine Verwertung des Materials gemäß Art. 14 Buchst. b dieser Verordnung möglich und eine Beseitigung nicht immer erforderlich sei. Außerdem könnten die in Rede stehenden tierischen Nebenprodukte unter Art. 10 Buchst. f der Verordnung Nr. 1069/2009 fallen, denn diese Vorschrift schließe lediglich Produkte aus, von denen erhebliche Gefahren durch Tierseuchen ausgingen. Durch Schimmel oder Verwesung verändertes Fleisch stelle jedoch keine solche Gefahr dar.

[6] Toropet bestreitet die Zuständigkeit des Landkreises Greiz für die Beseitigung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Materialien. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die Vorlagefragen nur die Neueinstufung dieser Materialien, nicht aber ihre Beseitigung durch diese Behörde betreffen, wie sie im deutschen Recht vorgesehen ist.

25. Vor allem sei es unerheblich, ob das in Rede stehende Material genusstauglich sei, da Material der Kategorie 3 nicht zum menschlichen Verzehr bestimmt sei[7]. Das Vorhandensein von Fremdkörpern in dem betreffenden Material könne nicht zu einer Neueinstufung führen, solange eine einfache mechanische Trennung möglich sei.

26. Das vorlegende Gericht stellt fest, dass es sich bei den fraglichen tierischen Nebenprodukten hauptsächlich um Materialien gehandelt habe, die ursprünglich in die Kategorie 3 eingestuft gewesen seien, und zwar entweder nach Art. 10 Buchst. a der Verordnung Nr. 1069/2009, der Schlachtkörper und Teile von geschlachteten Tieren erfasse, die zwar *für den menschlichen Verzehr geeignet*, aber nicht dafür bestimmt seien, oder nach Art. 10 Buchst. f dieser Verordnung, der Erzeugnisse tierischen Ursprungs oder Lebensmittel betreffe, die Produkte tierischen Ursprungs enthielten, die aus kommerziellen Gründen oder aus anderen Gründen, *von denen keine Gefahr für die Gesundheit von Mensch oder Tier ausgehe*, *nicht mehr für den menschlichen Verzehr bestimmt* seien. Tierische Nebenprodukte im Sinne von Buchst. a umfassten Labmagen und Ohren, und tierische Nebenprodukte im Sinne von Buchst. f seien insbesondere gewolfte Wurst und Ochsenziemer.

27. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass Material der Kategorie 3 grundsätzlich durch Zersetzung und Verderb genussuntauglich werde und eine Gefahr für die Gesundheit von Mensch und Tier darstelle. Fraglich sei nun, ob diese Veränderungen zu einer von der früheren Kategorisierung abweichenden Einstufung führen müssten.

28. Hauptziel der Verordnung Nr. 1069/2009 sei, wie sich aus dem elften Erwägungsgrund und aus Art. 1 ergebe, die Begrenzung von Risiken für die Gesundheit von Mensch und Tier und der Schutz der Sicherheit der Lebens- und Futtermittelkette. Dementsprechend beschränke sich die Gefährlichkeit nicht lediglich auf die menschliche Gesundheit. Art. 14 Buchst. d dieser Verordnung verdeutliche darüber hinaus, dass Zersetzung und Verderb zu Gefahren für die Gesundheit von Mensch und Tier führten.

29. Gegen die spätere Änderung einer ursprünglich erfolgten Einstufung infolge von Zersetzung oder Verderb der betreffenden Materialien könne jedoch Art. 14 Buchst. d der Verordnung Nr. 1069/2009 sprechen. Aus dieser Regelung lasse sich nämlich der Schluss ziehen, dass Zersetzung und Verderb grundsätzlich nicht die *Einstufung*, sondern lediglich die *Verwendung* von Material der Kategorie 3 berührten. Zwar sei gemäß Art. 14 Buchst. d dieser Verordnung die Verwendung des Materials zur Herstellung von Futtermitteln untersagt, doch bliebe gleichwohl noch die Möglichkeit, es für andere Zwecke zu verwenden, indem es z. B. durch Mitverbrennung gemäß Art. 14 Buchst. b dieser Verordnung verwertet werde.

30. Das vorlegende Gericht möchte auch wissen, wie Art. 9 Buchst. d der Verordnung Nr. 1069/2009 auszulegen ist. Nach dieser Bestimmung sei nämlich Material, das aufgrund des Vorliegens von Fremdkörpern als für den menschlichen Verzehr nicht geeignet erklärt worden sei, in Kategorie 2 einzustufen. Allerdings lasse sich Anhang IV Kapitel I Abschnitt 4 Nr. 3 der Verordnung Nr. 142/2011 entnehmen, dass das Vorhandensein von Fremdkörpern für eine Einstufung in die Kategorie 2 nicht ausreiche, da es möglich sei, solche Fremdkörper mit Hilfe einer Einrichtung zu erkennen und zu entfernen, wie dies die für Betriebe für die Verarbeitung von Material der Kategorie 3 geltenden Vorschriften vorsähen. Außerdem stelle sich die Frage,

[7] Toropet verweist insoweit auf Material der Kategorie 3, das in Art. 10 Buchst. h (darunter u. a. Blut, Plazenta, Wolle und Federn) und Buchst. p (darunter Küchen- und Speiseabfälle) der Verordnung Nr. 1069/2009 genannt sei und gesundheitliche Risiken bergen könne, gleichwohl aber der Kategorie 3 zugeordnet werde.

ob insoweit die Gefahrenabwehr gefordert sei, wenn das Material der Kategorie 3 nicht zur Verarbeitung zu Futtermitteln, sondern zur Verbrennung oder zur Verwendung bei der Herstellung von Biodiesel bestimmt sei.

31. Unter diesen Umständen hat das Verwaltungsgericht Gera beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 10 Buchst. a der Verordnung Nr. 1069/2009 dahin auszulegen, dass die ursprüngliche Einstufung als Material der Kategorie 3 verloren geht, wenn durch Zersetzung und Verderb die Genusstauglichkeit entfällt?

2. Ist Art. 10 Buchst. f der Verordnung Nr. 1069/2009 dahin auszulegen, dass die ursprüngliche Einstufung als Material der Kategorie 3 für Erzeugnisse tierischen Ursprungs oder Lebensmittel, die Produkte tierischen Ursprungs enthalten, verloren geht, wenn durch spätere Zersetzungs- bzw. Verderbnisprozesse von dem Material eine Gefahr für die Gesundheit von Mensch oder Tier ausgeht?

3. Ist die Regelung des Art. 9 Buchst. d der Verordnung Nr. 1069/2009 einschränkend dahingehend auszulegen, dass mit Fremdkörpern wie Sägespänen vermischtes Material nur dann als Material der Kategorie 2 einzustufen ist, wenn es sich um zu verarbeitendes Material handelt und es zur Fütterung bestimmt ist?

32. Das Vorabentscheidungsersuchen vom 14. November 2019 ist am 18. November 2019 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofs eingetragen worden.

33. Der Landkreis Greiz und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht und, ebenso wie Toropet, schriftlich auf die Fragen des Gerichtshofs vom 2. Dezember 2020 geantwortet.

IV. Würdigung

34. Mit seinen drei Vorlagefragen, die zusammen zu behandeln sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Material, das ursprünglich als Material der Kategorie 3 im Sinne von Art. 10 Buchst. a und f der Verordnung Nr. 1069/2009 eingestuft wurde, diese Einstufung durch Zersetzung oder Verderb (erste und zweite Frage) oder durch Vermischung mit Fremdkörpern (dritte Frage) verliert, mit der Folge, dass es in eine niedrigere Kategorie einzustufen ist.

35. Es ist festzustellen, dass die ursprüngliche, d. h. bereits bei der Sammlung vorgenommene Einstufung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden tierischen Nebenprodukte in Kategorie 3 unstreitig ist. Es stellt sich jedoch die Frage, ob eine Verpflichtung besteht, solche tierischen Nebenprodukte, die *später in ihrem Lebenszyklus* Mängel wie Schimmel, Verwesung oder Fremdkörper aufweisen, neu einzustufen [8].

[8] Außerdem stelle ich fest, dass das vorlegende Gericht außer den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Veränderungen angibt, dass ein Teil des überprüften Materials der Kategorie 3 Material der Kategorie 2 im Sinne von Art. 9 Buchst. a der Verordnung Nr. 1069/2009 enthalten habe. Diese Art von Gemisch (Material der Kategorien 2 und 3) fällt gemäß Art. 9 Buchst. g dieser Verordnung ausdrücklich unter die Regelung für die strengste Kategorie, d. h. die Kategorie 2.

36. Während Toropet der Auffassung ist, dass die Einstufung von tierischen Nebenprodukten, die unter Art. 10 Buchst. a und f der Verordnung Nr. 1069/2009 fielen und solche Mängel aufwiesen, in der Kategorie 3 beibehalten werden müsse, halten der Landkreis Greiz und die Kommission eine Umstufung dieser tierischen Nebenprodukte in die Kategorie 2 für zwingend erforderlich.

37. Im Folgenden werde ich zunächst einige Bemerkungen zum besonderen Fall von Gemischen tierischer Nebenprodukte mit Fremdkörpern machen (Abschnitt A) und sodann erläutern, warum es meines Erachtens eine Verpflichtung zur Einstufung von Materialien wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden in die Kategorie 2 gibt, wenn sie nicht mehr dem mit ihrer ursprünglichen Einstufung verbundenen Risikograd entsprechen (Abschnitt B). Dabei werde ich mich auf eine Würdigung folgender Bestimmungen der Verordnung Nr. 1069/2009 stützen: Art. 7 bis 10 insgesamt, Art. 9 Buchst. h, Art. 10 Buchst. a und f, Art. 4 Abs. 2 und Art. 14 Buchst. d.

A. Vorbemerkungen zur Anwendung der Verordnung Nr. 1069/2009 auf Gemische tierischer Nebenprodukte und Fremdkörper

38. Ich halte es für zweckmäßig, zunächst die Erkenntnisse aus dem kürzlich ergangenen Urteil P. F. Kamstra Recycling u. a.[9] in Erinnerung zu rufen, bevor ich daraus Schlussfolgerungen in Bezug auf die Art der Fremdkörper und deren Auswirkungen auf die Einstufung der tierischen Nebenprodukte ziehe, mit denen sie vermischt sind.

39. Es sei daran erinnert, dass es in den diesem Urteil zugrunde liegenden Rechtssachen um Gemische tierischer Nebenprodukte der Kategorie 3 im Sinne von Art. 10 der Verordnung Nr. 1069/2009 mit nicht gefährlichen Abfällen im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006[10] ging. Die Frage bezog sich darauf, ob die Verbringung dieser Gemische unter die Verordnung Nr. 1069/2009 oder die Verordnung Nr. 1013/2006 fällt.

40. Der Gerichtshof hat nach einer Würdigung der Vorarbeiten zur Verordnung Nr. 1069/2009, des mit dieser Verordnung verfolgten Zwecks und der Systematik ihrer Bestimmungen entschieden, dass diese Gemische und folglich ihre Verbringung in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen[11].

41. Ich möchte darauf hinweisen, dass der Gerichtshof festgestellt hat, dass die Verordnung Nr. 1069/2009 Gemische tierischer Nebenprodukte mit nicht gefährlichen Abfällen erfasst, dass er sich aber nicht dazu geäußert hat, welche Arten von nicht gefährlichen Abfällen mit tierischen Nebenprodukten vermischt werden dürfen oder zu welcher Kategorie von Material die fraglichen Gemische gehören könnten.

42. Im vorliegenden Fall steht fest, dass das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Gemisch Fremdkörper enthält, die aufgrund ihrer Art[12] als nicht gefährliche Stoffe im Sinne der Verordnung Nr. 1013/2006 eingestuft wurden.

9 Urteil vom 3. September 2020 (C-21/19 bis C-23/19, im Folgenden: Urteil Kamstra Recycling, EU:C:2020:636).

10 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen (ABl. 2006, L 190, S. 1).

11 Vgl. Urteil Kamstra Recycling, Rn. 52, 53 und 55.

12 Nach den Angaben, die der Landkreis Greiz dem vorlegenden Gericht gegenüber gemacht hat, handelte es sich bei diesen Fremdkörpern um Putz- bzw. Mauerreste, geschredderte Plastikbestandteile und Holzreste. Aus der Antwort von Toropet auf Fragen des Gerichtshofs geht hervor, dass es sich bei einigen der Fremdkörper neben Putzresten auch um Sägespäne aus Tierknochen handelte, die dem Material von Anfang an beilagen.

43. Daher fällt dieses Gemisch in Anbetracht des Urteils Kamstra Recycling grundsätzlich [13] unter die Verordnung Nr. 1069/2009.

44. Ich möchte jedoch auf zwei Punkte hinweisen.

45. Erstens ist davon auszugehen, dass es sich im Ausgangsverfahren bei den nicht gefährlichen Abfällen, insbesondere den Putzstücken, nicht um leicht entfernbare Fremdkörper wie Kunststoffverpackungen oder Metallteile im Sinne von Anhang IV Kapitel I Abschnitt 4 Nr. 3 der Verordnung Nr. 142/2011 handelt [14].

46. Zweitens fällt zwar jedes Gemisch von tierischen Nebenprodukten der Kategorie 3 mit nicht gefährlichen Abfällen unter die Verordnung Nr. 1069/2009, doch stellt sich die Frage, ob ein solches Gemisch nach den Bestimmungen dieser Verordnung zumindest in bestimmten Fällen in eine niedrigere Kategorie eingestuft werden muss. Diese Frage, die im Urteil Kamstra Recycling [15] nicht behandelt wird, steht im Mittelpunkt der vorliegenden Rechtssache.

B. Zur Verpflichtung, Material der Kategorie 3, das durch Schimmel, Verwesung oder Fremdkörper „kontaminiert" ist, in eine niedrigere Kategorie umzustufen

47. Vorab ist zu bemerken, dass die Verordnung Nr. 1069/2009 für Materialien, die ursprünglich in Kategorie 3 eingestuft waren, keine ausdrückliche Bestimmung über ihre „Umstufung" in eine niedrige Kategorie enthält.

48. Wie ich im weiteren Verlauf dieser Schlussanträge darlegen werde, folgt die von mir vorgeschlagene Verpflichtung zur Umstufung der inneren Logik einer Einstufung von Material der Kategorie 3, die sich nach der Gefahr richtet, die von den Fremdkörpern sowie vom Verderb durch Schimmel und Verwesung der betreffenden tierischen Nebenprodukte für die Gesundheit von Mensch und Tier ausgeht. Außerdem werde ich darlegen, dass diese Risikobewertung für jede Phase des Lebenszyklus eines tierischen Nebenprodukts gilt.

1. Zur Einstufung der Materialien in Kategorien nach dem Grad der von ihnen ausgehenden Gefahr (Art. 7 bis 10 der Verordnung Nr. 1069/2009)

49. Titel I Kapitel I Abschnitt 4 der Verordnung Nr. 1069/2009 umfasst die Art. 7 bis 10 und betrifft die Einstufung tierischer Nebenprodukte und ihrer Folgeprodukte.

50. Art. 7 Abs. 1 dieser Verordnung regelt die Kategorisierung tierischer Nebenprodukte und sieht vor, dass diese nach dem Grad der von ihnen ausgehenden Gefahr für die Gesundheit von Mensch und Tier einzustufen sind.

[13] Die einzige festgestellte Ausnahme betrifft tierische Nebenprodukte, die mit gefährlichem Abfall vermischt oder kontaminiert sind (vgl. Urteil Kamstra Recycling, Rn. 50).

[14] Anhang IV der Verordnung Nr. 142/2011 gilt für Betriebe, in denen Material der Kategorie 3 verarbeitet wird, dessen Einstufung nach der Entfernung von Fremdkörpern wie Nasenringen und Ohrmarken im Prinzip unverändert bleibt. In diesem Fall stellt sich also nicht die Frage nach der Umstufungspflicht.

[15] Zwar war diese Frage Gegenstand der mündlichen Verhandlung in den diesem Urteil zugrunde liegenden Rechtssachen; da die Hauptfrage jedoch das Zusammenspiel zwischen der Verordnung Nr. 1069/2009 und der Verordnung Nr. 1013/2006 betraf, hat der Gerichtshof in Rn. 44 des Urteils Kamstra Recycling festgestellt, „dass es für die Auslegung … und damit für die Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 1069/2009 irrelevant ist, ob das betreffende Material der Kategorie 1, der Kategorie 2 oder der Kategorie 3 angehört".

51. Diese Bestimmung sieht somit zwei relevante Angaben vor, die im Hinblick auf die Einstufung miteinander zusammenhängen: die spezifischen Kategorien und den Grad der Gefahr.

52. Was die Kategorisierung anbelangt, so werden die tierischen Nebenprodukte, die in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1069/2009 fallen, in eine der drei Kategorien nach den Art. 8, 9 und 10 dieser Verordnung eingestuft [16], in denen die Materialien der Kategorie 1, 2 und 3 aufgeführt sind. Von dieser Einstufung gibt es keine Ausnahmen, da die tierischen Nebenprodukte zwangsläufig in eine dieser drei Kategorien fallen müssen [17].

53. Der Grad der Gefahr ist das einzige Kriterium, dass die drei Kategorien unterscheidet, d. h. Material der Kategorie 3 ist Material, von dem eine geringe Gefahr ausgeht [18], während Materialien der Kategorien 1 und 2 Materialien sind, die eine große Gefahr für die Gesundheit von Mensch und Tier darstellen, wobei Material der Kategorie 1 die größte Gefahr darstellt [19]. Auf der Grundlage der Beurteilung dieser Gefahren hat der Gesetzgeber für jede Kategorie eine detaillierte Liste von Material erstellt.

54. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Grad der Gefahr, von dem die Einstufung in Kategorie 1, 2 oder 3 abhängt, auch das maßgebliche Kriterium für die endgültige Verwendung tierischer Nebenprodukte ist. Die Verordnung Nr. 1069/2009 enthält nämlich in den Art. 12, 13 und 14 in Verbindung mit dem 38. Erwägungsgrund *für jede Kategorie* von Material sowohl Listen *möglicher* Verwendungen und Beseitigungen als auch Regeln, um den Gefahrengrad auf ein Minimum zu reduzieren.

55. Die für eine Kategorie mit hohem Risiko geltenden Möglichkeiten einer Verwendung oder Beseitigung gelten zwar auch für Material mit geringem Risiko [20]. Diese Verwendungen und Beseitigungen unterliegen jedoch je nach Kategorie, in die das Material eingestuft wird, unterschiedlichen und manchmal sogar strengeren Regeln [21].

56. Eine Begründung für diese Einstufung je nach Risiko findet sich auch im 29. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1069/2009, wonach tierische Nebenprodukte mit hohem Risiko nicht innerhalb der Futtermittelkette verwendet werden sollten, während die Verwendung von Material mit geringem Risiko unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt werden sollte.

57. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Listen der Materialien der Kategorien 1 und 3 abschließenden Charakter haben [22]. Sie sind daher eng auszulegen in dem Sinne, dass sie zum einen nur die dort ausdrücklich erwähnten Materialien umfassen und dass zum anderen, wie ich oben erläutert habe, diese Materialien dem mit der betreffenden Kategorie verbundenen

16 Diese Einstufung in Kategorien gehört zu den Pflichten der Unternehmer, die gemäß Art. 21 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1069/2009 tierische Nebenprodukte „unter Bedingungen, die Gefahren für die Gesundheit von Mensch und Tier verhindern“, sammeln und kennzeichnen.

17 Siehe auch Nr. 57 letzter Satz der vorliegenden Schlussanträge.

18 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Mai 2019, ReFood (C-634/17, EU:C:2019:443, Rn. 50), wonach Material der Kategorie 3 eine „geringere Gefährlichkeit“ aufweist.

19 Siehe Fn. 3 der vorliegenden Schlussanträge. Ich möchte hinzufügen, dass in den Erwägungsgründen 8 und 29 der Verordnung Nr. 1069/2009 von einer Einteilung „je nach Risiko“ die Rede ist.

20 Vgl. in diesem Sinne den letzten Satz des 38. Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 1069/2009. Andererseits bedeutet dies meines Erachtens, dass die speziell für die Kategorie mit geringem Risiko, d. h. Kategorie 3, ausdrücklich vorgesehenen Verwendungen wie die in Art. 14 Buchst. d dieser Verordnung nicht für die Kategorien mit hohem Risiko, d. h. die Kategorien 1 und 2, gelten können.

21 Vgl. z. B. die Umwandlung von tierischen Nebenprodukten in Kompost oder Biogas, eine mögliche Verwendung sowohl von Material der Kategorie 2 als auch von Material der Kategorie 3. Die Vorgaben für diese Verwendung sind jedoch bei der Kategorie 2 strenger als bei der Kategorie 3, da das Material vor der entsprechenden Verarbeitung einer Drucksterilisation unterzogen werden muss.

22 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass gemäß Art. 7 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1069/2009 die Listen der Materialien der Kategorien 1, 2 und 3 nach einer Bewertung des Risikograde im Licht des wissenschaftlichen Fortschritts geändert werden können.

Risiko entsprechen müssen. Der abschließende Charakter lässt sich daraus ableiten, dass in Art. 9 Buchst. h der Verordnung Nr. 1069/2009 eine Unterkategorie der Kategorie 2 vorgesehen ist, die Materialien umfasst, die weder in die Kategorie 1 noch in die Kategorie 3 fallen.

58. Es gibt jedoch Fälle, in denen Mängel wie das Vorhandensein von Schimmel, Verwesung oder Fremdkörpern [23] den Risikograd der betroffenen Materialien ändern können [24]. Wenn dem so ist, führt eine *Änderung des Risikograde*s meines Erachtens zu einer *Änderung der Einstufung*.

59. Im Rahmen eines Rechtsstreits wie dem des Ausgangsverfahrens ist daher zu ermitteln, ob Fremdkörper wie Putzstücke oder Sägespäne sowie Schimmel und Verwesung geeignet sind, den Risikograd von Material zu ändern, das ursprünglich als Material der Kategorie 3 im Sinne von Art. 10 Buchst. a und f der Verordnung Nr. 1069/2009 eingestuft wurde [25].

60. Wenn solches Material nicht mehr in die Kategorie 3 eingestuft werden kann, in die es ursprünglich eingestuft wurde, weil es eine größere Gefahr darstellt und die für diese Kategorie geltenden Anforderungen nicht erfüllt sind, muss eine Kategorie gesucht werden, die dieses „kontaminierte" Material erfasst. Wie ich im folgenden Unterabschnitt darlegen werde, handelt es sich bei dieser Kategorie um keine andere als die Kategorie 2, was sich hauptsächlich aus der in Art. 9 Buchst. h der Verordnung Nr. 1069/2009 vorgesehenen Auffangunterkategorie ergibt.

2. Zum Bestehen einer Auffangunterkategorie (Art. 9 Buchst. h der Verordnung Nr. 1069/2009)

61. Wie ich in Nr. 57 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt habe, sieht Art. 9 der Verordnung Nr. 1069/2009 – im Gegensatz zu deren Art. 8 und 10, die eine abschließende Liste von Material der Kategorien 1 und 3 enthalten – gemäß Buchst. h eine nicht abschließende Liste von Material der Kategorie 2 vor. Diese Auffangunterkategorie umfasst gemäß dem Wortlaut dieses Art. 9 Buchst. h andere tierische Nebenprodukte als Material der Kategorie 1 oder der Kategorie 3.

62. Außerdem sollte diese Einstufung in die Auffangunterkategorie gemäß dem letzten Satz des 35. Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 1069/2009 nach dem Vorsorgeprinzip auf „[a]lle anderen tierischen Nebenprodukte, die nicht unter einer der drei Kategorien aufgeführt sind", angewandt werden. Art. 9 Buchst. h dieser Verordnung sollte im Licht dieser Formulierung weit ausgelegt werden, so dass er alle tierischen Nebenprodukte erfasst, die nicht speziell eingestuft wurden [26].

63. Dass es diese Auffangunterkategorie gibt, drückt also meines Erachtens den Willen des Gesetzgebers aus, dafür zu sorgen, dass kein tierisches Nebenprodukt hinsichtlich seiner Einstufung in ein „rechtliches Vakuum" gerät, so dass Material, das ursprünglich in Kategorie 3 eingestuft wurde und kein Material der Kategorie 1 enthält, jedoch aufgrund seines Risikograde

[23] Ich betone, dass es Sache des vorlegenden Gerichts ist, zu prüfen, ob die betreffenden tierischen Nebenprodukte durch das Vorhandensein von Schimmel, Verwesung und Fremdkörpern wie Putzstücken oder Sägespänen verändert waren.

[24] Das Vorhandensein von Schimmel führt nicht zwangsläufig zu einer solchen Änderung; darüber hinaus ist erforderlich, dass dieser Schimmel, wie ich in Nr. 70 der vorliegenden Schlussanträge darlegen werde, eine „unannehmbare" Gefahr für die Gesundheit von Mensch und Tier darstellt.

[25] Die an den Risikograd anknüpfenden Anforderungen können innerhalb ein und derselben Kategorie unterschiedlich sein. Auf die Modalitäten der Risikobewertung und die Anforderungen an Material der Kategorie 3, insbesondere das hier in Rede stehende Material des Art. 10 Buchst. a und f der Verordnung Nr. 1069/2009, werde ich in Unterabschnitt 3 der vorliegenden Schlussanträge eingehen.

[26] Vgl. in diesem Sinne Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte, vorgelegt am 10. Juni 2008 (KOM[2008] 345 endgültig, im Folgenden: Nr. 6 Ziff. ii der Begründung des Vorschlags für die Verordnung Nr. 1069/2009).

nicht oder nicht mehr als Material der Kategorie 3 eingestuft werden kann, automatisch als Material der Kategorie 2 in die *Auffangkategorie* des Art. 9 Buchst. h der Verordnung Nr. 1069/2009 eingestuft wird.

64. Die letztgenannte Bestimmung sollte daher für tierische Nebenprodukte der Kategorie 3 gelten, die durch Schimmel, Verwesung oder Fremdkörper verändert wurden und die zwar kein Material der Kategorie 1 enthalten, jedoch einen zu hohen Risikograd aufweisen, um die Anforderungen an Material der Kategorie 3 erfüllen zu können [27].

65. Was sind also die in Art. 10 Buchst. a und f der Verordnung Nr. 1069/2009 vorgesehenen Anforderungen an Material der Kategorie 3, deren Nichteinhaltung automatisch zu einer Herabstufung in Kategorie 2 führen sollte?

3. Zu dem Risikograd, der im Hinblick auf die in Art. 10 Buchst. a und f der Verordnung Nr. 1069/2009 vorgesehenen Gesundheitsanforderungen maßgeblich ist

66. Art. 10 der Verordnung Nr. 1069/2009 enthält eine abschließende Liste des in die Kategorie 3 fallenden Materials [28]. Aus dieser Liste geht hervor, dass Material dieser Kategorie nur tierische Nebenprodukte umfasst, die von gesunden Tieren stammen, welche nach einer Schlachttieruntersuchung für schlachttauglich befunden wurden, oder zumindest tierische Nebenprodukte, die nicht Träger einer auf Mensch oder Tier übertragbaren Krankheit sind [29]. Nur dieses Material darf zur Herstellung von Futtermitteln verarbeitet werden [30].

67. Gemäß Art. 10 Buchst. a dieser Verordnung fallen unter diese Kategorie Schlachtkörper und Teile von geschlachteten Tieren, die genusstauglich sind, jedoch aus kommerziellen Gründen nicht dafür bestimmt sind. Der für solches Material maßgebliche Risikograd bezieht sich also auf die Anforderung an die *Genusstauglichkeit* [31].

[27] In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Nr. 64 der vorliegenden Schlussanträge die in Nr. 97, insbesondere im letzten Satz, meiner Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen P. F. Kamstra Recycling u. a. (C-21/19 bis C-23/19, EU:C:2020:226) dargelegten Erwägungen in dem Sinne nuanciert, dass in Fällen, in denen sich der Risikograd der betreffenden Nebenprodukte durch deren Veränderung erhöht, die Kategorie 2 oder sogar die Kategorie 1 gelten sollte. Ich meine jedoch entgegen der Auffassung, die die Kommission offenbar vertritt, dass nicht jedes Gemisch tierischer Nebenprodukte der Kategorie 3 mit nicht gefährlichen Abfällen automatisch in die Kategorie 2 einzustufen ist. Es ist immer zu ermitteln, welche Gefahr von diesem Gemisch mit nicht gefährlichem Abfall ausgeht. Meines Erachtens schließt die Verordnung Nr. 1069/2009 nicht aus, dass bestimmte Gemische mit z. B. Artikeln, die in Supermärkten aus anderen als hygienischen Gründen nicht verkauft wurden, darunter auch tierische Nebenprodukte der Kategorie 3 wie Fleischschalen oder mit Obst oder Gemüse vermischte Joghurts, weiterhin in Kategorie 3 eingestuft bleiben können, wenn sie keine Gefahr für die Gesundheit von Mensch und Tier darstellen.

[28] Siehe Nr. 57 der vorliegenden Schlussanträge.

[29] Die in Art. 10 Buchst. a bis p der Verordnung Nr. 1069/2009 genannten 16 Unterkategorien beziehen sich insbesondere auf „genusstaugliche" Tiere, Produkte oder Nebenprodukte, die „keine Anzeichen von … übertragbaren Krankheiten" aufweisen oder von denen „keine Gefahr für die Gesundheit von Mensch oder Tier" ausgeht.

[30] Abweichend hiervon sieht Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1069/2009 die Verwendung von Material der Kategorie 2 für die Fütterung bestimmter Tiere unter Bedingungen vor, die die Kontrolle von Risiken für die Gesundheit von Mensch und Tier gewährleisten.

[31] Das in Nr. 24 der vorliegenden Schlussanträge erwähnte Vorbringen von Toropet ist insofern unerheblich. Gemäß der Definition des Begriffs „tierische Nebenprodukte" in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1069/2009 sind nämlich alle tierischen Nebenprodukte letztlich nicht für den menschlichen Verzehr bestimmt. Das in Art. 10 Buchst. a dieser Verordnung vorgesehene Kriterium „genusstauglich" ist demgegenüber maßgeblich für die Einstufung von tierischen Nebenprodukten in Kategorie 3.

68. Art. 10 Buchst. f der Verordnung betrifft Erzeugnisse tierischen Ursprungs, die nicht mehr zum menschlichen Verzehr aus kommerziellen Gründen oder aufgrund von Mängeln, von denen *keine Gefahr für die Gesundheit von Mensch oder Tier* ausgeht, bestimmt sind [32].

69. Die Verordnung Nr. 178/2002 gibt uns einige Anhaltspunkte für die Feststellung, ob Lebensmittel „für den menschlichen Verzehr geeignet" sind. Art. 14 Abs. 5 dieser Verordnung sieht nämlich vor, dass ein für den Verzehr durch den Menschen ungeeignetes Lebensmittel für einen solchen Verzehr infolge einer durch Fremdstoffe oder auf andere Weise bewirkten Kontamination, durch Fäulnis, Verderb oder Zersetzung „inakzeptabel" geworden ist.

70. In dem gleichen Sinne ist das Adjektiv „unannehmbar" zu verstehen, das in Art. 14 Buchst. d der Verordnung Nr. 1069/2009 verwendet wird, um den Grad der Gefahr für die Gesundheit von Mensch und Tier zu qualifizieren, der von Material der Kategorie 3 ausgeht, das zur Herstellung von Futtermitteln bzw. von organischen Düngemitteln oder Bodenverbesserungsmitteln eingesetzt wird und sich durch Zersetzung oder Verderb verändert hat [33]. Eine Veränderung dieses Materials durch Schimmel oder Verwesung derart, dass es genussuntauglich und/oder nicht ohne Gefahr für die Gesundheit von Mensch oder Tier ist, muss also dazu führen, dass solche tierischen Nebenprodukte, die ursprünglich gemäß Art. 10 Buchst. a und f der Verordnung Nr. 1069/2009 in die Kategorie 3 eingestuft wurden, nach Art. 9 Buchst. h dieser Verordnung in die Kategorie 2 umgestuft werden, soweit das betreffende Material kein Material der Kategorie 1 enthält.

71. Das vorlegende Gericht möchte mit seiner dritten Vorlagefrage wissen, ob das Material trotz des Vorhandenseins von Fremdkörpern, aufgrund dessen es gemäß Art. 9 Buchst. d der Verordnung Nr. 1069/2009 „für den menschlichen Verzehr nicht geeignet" ist, dennoch in Kategorie 3 eingestuft bleiben kann, und zwar entweder weil diese Fremdkörper leicht entfernt werden können oder aber weil dieses Material für andere Zwecke als zur Fütterung verwendet werden kann, indem es verbrannt oder in Biogas umgewandelt wird. Dazu möchte ich Folgendes anmerken.

72. Erstens gehe ich, wie ich in Nr. 45 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt habe, davon aus, dass die fraglichen Fremdkörper nicht leicht zu entfernen sind.

73. Zweitens stelle ich angesichts der Angaben des vorlegenden Gerichts fest, dass sich vor ihm offenbar weder der Landkreis Greiz noch Toropet auf Art. 9 Buchst. d berufen haben. Diese in der dritten Vorlagefrage ausdrücklich genannte Vorschrift halte ich allerdings für einschlägig.

74. Wenn nämlich Fremdkörper wie Putzstücke oder Sägespäne tierische Nebenprodukte der Kategorie 3 hier Material, das unter Art. 10 Buchst. a und f der Verordnung Nr. 1069/2009 fällt, verändert haben, und zwar derart, dass es *für den menschlichen Verzehr nicht geeignet* ist, erscheint es unvorstellbar, dieses Gemisch in Kategorie 3 zu belassen, obwohl es dieselben Eigenschaften und den gleichen Risikograd aufweist wie das in Art. 9 Buchst. d dieser Verordnung genannte Material der Kategorie 2. Es sollte daher in diese Kategorie 2 eingestuft

[32] Im Gegensatz zu dem, was in Art. 10 Buchst. a der Verordnung Nr. 1069/2009 vorgesehen ist, waren diese Nebenprodukte ursprünglich für den menschlichen Verzehr bestimmt. Es handelt sich dabei insbesondere um alte Lebensmittel, d. h. Erzeugnisse tierischen Ursprungs, die *für den menschlichen Verzehr geeignet* sind, aber aus dem Verkehr gezogen wurden, weil sie keinen Absatzmarkt finden konnten (z. B. wegen eines als zu kurz angesehenen Mindesthaltbarkeitsdatums, eines Mangels bei der Etikettierung oder Verpackung oder wegen einer schlechten Aufmachung).

[33] In diesem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, dass in dem Fall, dass bestimmte Materialien für die Gesundheit von Menschen oder Tieren einen unannehmbaren Risikograd im Sinne von Art. 14 Buchst. d der Verordnung Nr. 1069/2009 aufweisen, Durchführungsmaßnahmen nach Art. 15 Abs. 1 Buchst. k dieser Verordnung festgelegt werden können.

werden, sei es nach Art. 9 Buchst. d der Verordnung, wenn es sich um Erzeugnisse tierischen Ursprungs im Sinne dieser Bestimmung handelt, oder nach der Auffangvorschrift des Art. 9 Buchst. h der Verordnung, wenn es sich um andere tierische Nebenprodukte handelt.

75. Ich möchte betonen, dass es keinen Grund gibt, Material, dessen Risikograd sich geändert hat und nunmehr dem der in der Verordnung Nr. 1069/2009 definierten Kategorie 2 entspricht, einerseits und Material, das ursprünglich in diese Kategorie eingestuft wurde, andererseits unterschiedlich zu behandeln [34]. Die gleiche Logik gilt für Material, das in der Folge Gegenstand einer Zersetzung oder eines Verderbs war und ursprünglich nach Art. 9 Buchst. h der Verordnung in die Kategorie 2 eingestuft war.

76. Drittens sollte der Umstand, dass der Unternehmer beabsichtigt, die ursprüngliche Bestimmung des Materials zu ändern, indem er es beseitigt oder in Biogas umwandelt, anstatt es zu Tierfutter zu verarbeiten, nicht dazu führen, dass Material, das in Anbetracht der Risiken für die Gesundheit von Mensch und Tier in die Kategorie 2 eingestuft werden sollte, in die Kategorie 3 eingestuft bleibt.

77. Eine gegenteilige Auslegung würde sowohl der inneren Logik zuwiderlaufen, die der vom Gesetzgeber in den Art. 8 bis 10 der Verordnung Nr. 1069/2009 vorgesehenen Einstufung zugrunde liegt, bei der der Risikograd das einzige relevante Kriterium ist, als auch einem der Hauptziele dieser Verordnung, nämlich, wie im elften Erwägungsgrund dieser Verordnung dargelegt, der Begrenzung von Risiken für die Gesundheit von Mensch und Tier.

78. Die von mir vorgeschlagene Auslegung wird durch Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1069/2009 gestützt.

4. Zur Verpflichtung der Unternehmer, stets sicherzustellen, dass die ursprüngliche Einstufung aufrechterhalten wird (Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1069/2009)

79. Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1069/2009 sieht eindeutig für alle Unternehmer die Verpflichtung vor [35], „in allen Phasen der Sammlung, des Transports, der Handhabung, der Verarbeitung, der Umwandlung, der Bearbeitung, der Lagerung, des Inverkehrbringens, des Vertriebs, der Verwendung und Entsorgung“ tierischer Nebenprodukte sicherzustellen, dass diese den Anforderungen dieser Verordnung gerecht werden.

80. Die Einstufung eines tierischen Nebenprodukts in eine Kategorie gilt grundsätzlich für alle Vorgänge, denen das Nebenprodukt unterworfen ist, von seiner Sammlung an bis hin zu seiner Verwendung oder Beseitigung. Wie ich nämlich bereits in Nr. 99 meiner Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen P. F. Kamstra Recycling u. a. [36] ausgeführt habe, sieht die Verordnung Nr. 1069/2009 keine differenzierte Einstufung nach den Verfahren vor, denen das betreffende Material unterzogen wird. Die Einstufung ändert sich also nicht einfach deshalb, weil sich die betreffenden tierischen Nebenprodukte im Stadium der Sammlung oder des Transports befinden

[34] Zudem würde es faktisch zu einer Ungleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer im Sektor der tierischen Nebenprodukte führen, wenn Materialien, die hinsichtlich der mit ihnen verbundenen Gefahr letztlich identisch sind, aber in der Kette tierischer Nebenprodukte zu verschiedenen Zeitpunkten kontrolliert werden, unterschiedlich eingestuft und somit einer günstigeren oder strengeren Regelung unterworfen werden könnten.

[35] In Art. 3 Abs. 11 der Verordnung Nr. 1069/2009 ist der Begriff „Unternehmer“ definiert als „die natürlichen oder juristischen Personen, unter deren effektiver Kontrolle sich ein tierisches Nebenprodukt oder ein Folgeprodukt befindet; dies schließt Beförderungsunternehmen, Händler und Verwender ein“.

[36] C-21/19 bis C-23/19, EU:C:2020:226.

oder für eine Entsorgung oder Verwertung vorgesehen sind. Dagegen ist die Einstufung nicht unveränderlich, wenn der Risikofaktor für die Gesundheit von Mensch oder Tier infolge bestimmter Veränderungen steigt.

81. Ich möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass erstens, wie ich auch in jener Nr. 99 dargelegt habe, das einzige relevante Kriterium für die Einstufung tierischer Nebenprodukte der Risikograd ist. Diese Feststellung wird durch den 29. Erwägungsgrund und Art. 7 der Verordnung Nr. 1069/2009 gestützt [37].

82. Somit ergibt sich aus dem Kontext, in den sich Art. 4 Abs. 2 dieser Verordnung in Bezug auf die Einstufung von Material einfügt, dass der Unternehmer dafür sorgen muss, dass diese Einstufung vom Zeitpunkt der Sammlung tierischer Nebenprodukte im Schlachthof bis zu ihrer endgültigen Bestimmung wie ihrer Verwertung oder Entsorgung aufrechterhalten wird [38]. Diese Verpflichtung ist in dem Sinne zu verstehen, dass die Aufrechterhaltung der Einstufung in eine Kategorie von der Aufrechterhaltung des damit verbundenen Gefahrengrades abhängt.

83. Zweitens ist diese Schlussfolgerung geeignet, die praktische Wirksamkeit des Art. 7 Abs. 1 und der Art. 8 bis 10 der Verordnung Nr. 1069/2009 zu wahren, in denen die Listen der Materialien zum Zweck ihrer Einstufung im Licht des mit dieser Verordnung verfolgten Ziels festgelegt sind.

84. Diese Verordnung soll nämlich einen kohärenten und umfassenden Rahmen von Hygienevorschriften schaffen sowie gewährleisten, dass diese Vorschriften dem Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier angemessen sind, das tierische Nebenprodukte bergen, wenn sie während ihres Lebenszyklus von den Unternehmen behandelt werden. Diese Erwägungen, die sich eindeutig aus den Erwägungsgründen 5 und 6 der Verordnung ergeben, verdeutlichen meines Erachtens, dass der Gefahrengrad jederzeit relevant ist.

85. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 1069/2009 den Unternehmern eine Reihe von Pflichten auferlegt, die mit der in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung genannten Pflicht in Zusammenhang stehen. So müssen die Unternehmer u. a. sicherstellen, dass die ihrer Kontrolle unterstehenden Betriebe oder Anlagen strenge allgemeine Hygieneanforderungen erfüllen, um jegliches Risiko einer Kontamination zu vermeiden [39]. Ebenso unterliegen sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Unternehmer der Pflicht zur Überwachung der gesamten Prozesskette, die sie durch amtliche Kontrollen [40] bzw. durch Eigenkontrollen in ihren Betrieben [41] wahrnehmen.

86. Diese Bestimmungen präventiver Art erklären weitgehend, weshalb Veränderungen wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden die Ausnahme sein dürften. Sollte es dann zu solchen Veränderungen kommen, müsste Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1069/2009 eine wichtige Rolle im Hinblick auf eine Neueinstufung zukommen. Denn auch wenn der Gesetzgeber eine

[37] Siehe auch Nrn. 50 und 56 der vorliegenden Schlussanträge.

[38] Das bedeutet grundsätzlich, dass der Lebenszyklus eines tierischen Nebenprodukts, das mit einer Einstufung in Kategorie 3 beginnt, in dieser Kategorie enden muss, wenn alle Vorschriften der Verordnung Nr. 1069/2009, insbesondere diejenigen bezüglich der Gefahr, eingehalten wurden.

[39] Die Unternehmer haben in diesem Zusammenhang geeignete Vorkehrungen für die Reinigung und die Desinfektion ihrer Container und Fahrzeuge zu treffen und ihre Installationen in einem guten Zustand zu halten (vgl. insbesondere Art. 25 Abs. 1 Buchst. d und e der Verordnung Nr. 1069/2009).

[40] Vgl. Art. 4 Abs. 3 und Art. 45 der Verordnung Nr. 1069/2009 sowie Art. 32 der Verordnung Nr. 142/2011.

[41] Vgl. Art. 28 der Verordnung Nr. 1069/2009.

Neueinstufung von Materialien nicht ausdrücklich vorgesehen hat [42], stellt sich doch die Frage, welchen Sinn diese Vorschrift hätte, wenn sie in dem Fall, dass ein Unternehmer es mit solchen Veränderungen zu tun hat, die implizieren, dass die vom Gesetzgeber festgelegte Einstufungslogik nicht gewahrt wird, nicht berücksichtigt werden könnte.

87. Drittens wollte der Gesetzgeber, obwohl es in der Verordnung Nr. 1774/2002 [43], die der jetzigen Verordnung vorausging, keine vergleichbare Bestimmung gab, in seinem Vorschlag für die Verordnung Nr. 1069/2009 eine Methode entwickeln, die stärker auf die Risiken abstellt, und dazu die primäre Verantwortung der Unternehmer in Bezug auf die Anforderungen dieser Verordnung im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelhygiene erhöhen [44].

88. Daher muss die ursprüngliche Einstufung von Materialien in eine bestimmte Kategorie immer überprüft und gegebenenfalls an das Gesundheitsrisiko angepasst werden, das von diesen Materialien insbesondere bei Vorhandensein von Fremdkörpern oder bei Zersetzung oder Verderb oder sogar beidem ausgehen kann.

89. Die von Toropet geltend gemachten und vom vorlegenden Gericht übernommenen Erwägungen zur endgültigen Verwendung tierischer Nebenprodukte als Material der Kategorie 3 stellen dieses Ergebnis nicht in Frage.

5. Zur Unerheblichkeit der Verwendung des Materials für seine Einstufung (Art. 14 Buchst. d der Verordnung Nr. 1069/2009)

90. Das vorlegende Gericht führt sowohl in Bezug auf mit Fremdkörpern vermischtes Material als auch in Bezug auf zersetztes und verdorbenes Material das Argument an, dass die ursprüngliche Einstufung von Material in die Kategorie 3 angesichts seiner Endverwendung in der Kategorie 3 (Verwertung oder Beseitigung) insbesondere für andere Zwecke als zur Herstellung von Futtermitteln beibehalten werden könne [45]. Die in Art. 14 Buchst. d der Verordnung Nr. 1069/2009 vorgesehene Einschränkung bezüglich des Fehlens von Zersetzung oder Verderb gelte daher lediglich im Rahmen der Verwendung des Materials.

91. Ich gebe zu, dass eine solche Auslegung auf den ersten Blick nicht ganz abwegig ist. Allerdings stimme ich mit der Kommission überein, dass diese Auslegung sowohl dem Zweck als auch dem Aufbau der Verordnung Nr. 1069/2009 zuwiderlaufen würde.

92. Die in Art. 14 Buchst. d der Verordnung Nr. 1069/2009 vorgesehene Einschränkung bedeutet nämlich nicht, dass Material wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende in der Kategorie 3 verbleiben muss. Die Art. 12, 13 und 14 der Verordnung enthalten nichts zu den Anforderungen, die Materialien für ihre Einstufung in die Kategorien erfüllen müssen [46]. Diese Anforderungen sind ausschließlich in den Art. 8 bis 10 der Verordnung definiert.

[42] Siehe Nr. 47 der vorliegenden Schlussanträge.

[43] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Oktober 2002 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte (ABl. 2002, L 273, S. 1).

[44] Vgl. Nr. 6 Ziff. ii der Begründung des Vorschlags für die Verordnung Nr. 1069/2009.

[45] Siehe Nr. 29 der vorliegenden Schlussanträge.

[46] Wie ich in den Nrn. 54 und 55 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt habe, enthalten die Art. 12, 13 und 14 für Materialien der Kategorien 1 bis 3 lediglich Listen möglicher Verwendungen, auf die in den Art. 8, 9 und 10 der Verordnung Bezug genommen wird, jedoch immer nach dem Grad der Gefahr, die die verschiedenen Kategorien mit sich bringen.

93. Außerdem würde die Berücksichtigung der Endverwendung von Materialien für ihre Einstufung eine zusätzliche Anforderung bedeuten, die vom Gesetzgeber weder vorgesehen noch gewollt ist[47]. Die Endverwendung eines tierischen Nebenprodukts hängt von seiner Einstufung ab und nicht umgekehrt.

94. Die in Art. 14 Buchst. d der Verordnung Nr. 1069/2009 eingefügte Einschränkung, wonach sich Material der Kategorie 3 nicht durch Zersetzung oder Verderb verändert haben darf, wenn es zur Verarbeitung und Verwendung insbesondere für die Herstellung von Futtermitteln bestimmt ist, lediglich an das Erfordernis, dass dieses Material keine unannehmbare Gefahr für die Gesundheit von Mensch und Tier darstellen darf.

95. Demzufolge läuft Art. 14 der Verordnung Nr. 1069/2009 nicht der inneren Logik zuwider, die der vom Gesetzgeber in den Art. 7 bis 10 dieser Verordnung vorgesehenen Einstufung zugrunde liegt und die ich in den vorliegenden Schlussanträgen dargelegt habe.

V. Ergebnis

96. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Verwaltungsgericht Gera (Deutschland) vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

Art. 7 Abs. 1, Art. 9 Buchst. h und Art. 10 Buchst. a und f der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 sind im Licht von Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1069/2009 dahin auszulegen, dass tierische Nebenprodukte, die ursprünglich als Material der Kategorie 3 im Sinne von Art. 10 Buchst. a und f dieser Verordnung eingestuft waren und sich durch Zersetzung oder Verderb, wie z. B. Schimmel oder Verwesung, verändert haben oder mit Fremdkörpern, wie z. B. Putzstücken oder Sägespänen, vermischt wurden, so dass sie nicht mehr genusstauglich und/oder nicht ohne Gefahr für die Gesundheit von Mensch oder Tier sind, dem mit dieser Einstufung verbundenen Risikograd nicht entsprechen und deshalb in eine niedrigere Kategorie umzustufen sind.

[47] Dies würde nämlich insofern zu gegensätzlichen Situationen führen, als verschimmeltes oder mit Fremdkörpern vermischtes Material in die Kategorie 2 umgestuft werden müsste, wenn es für Futtermittel bestimmt ist, aber in der Kategorie 3 verbleiben würde, wenn es für andere Zwecke verwendet werden kann.